

A Pertinência Temática como Requisito da Legitimidade Ativa para o Processo Objetivo de Controle Abstrato de Normas

Luiz Vicente de Medeiros Queiroz Neto*

Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) alterou substancialmente o modelo de controle abstrato de constitucionalidade vigente no direito brasileiro. Migrou-se de um modelo de legitimidade exclusiva, atribuição exercida pelo procurador-geral da República, para um modelo de legitimidade concorrente. No art. 103, não se incluíram apenas autoridades e órgãos do Estado, mas também entes privados (IX), assegurando maior representatividade aos diversos setores da sociedade civil. É mais uma demonstração do móvel democratizante instalado no País.

A legitimação atribuída a esses entes privados trouxe uma série de dificuldades práticas. Primeiro, por não definir os conceitos de confederação e entidades de classe de âmbito nacional; depois, por ampliar a legitimidade ativa para a propositura da ação para um sem número de entes privados.

Esse incremento da legitimidade ativa redundou numa avalanche de ações diretas de inconstitucionalidade – ADIn's ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal (STF) a partir de 1988.

A fim de solucionar a plethora de processos surgidos após a CF/88, o STF procurou por diversas formas restringir a legitimidade

ativa. Interpretou literalmente os conceitos de confederação sindical e entidade de classe, aplicou critérios restritivos ao conceito de entidade de classe, entre estes, a aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos e criou o instituto da pertinência temática, que se passará a analisar.

Inicialmente, o presente estudo exige uma pequena incursão acerca do controle abstrato de normas. Após, analisar-se-á o tema da legitimidade, para, só então, adentrar no assunto proposto.

Controle abstrato de normas

Natureza jurídica

A concepção inovadora trazida na Representação de Inconstitucionalidade² 700 (RTJ 45 (3):690-719 (AgRg), Rel. Min. Amaral Santos, julgada em 08/11/67 – *leading case*) firmou o entendimento na doutrina e na jurisprudência de que a ação direta de inconstitucionalidade genérica como instrumento de controle abstrato de normas é processo objetivo de defesa da ordem jurídica constitucional.

O processo abstrato de normas assume feição diferenciada, devido a essa natureza objetiva, o que representa seu traço marcante e distintivo do processo comum, tradicional.

*Procurador Federal junto ao INSS e pós-graduado pela Fundação Escola Superior do Ministério Público e Territórios (FESMPDFT).

Neste, não há litígio ou lide (sentido *carne-luttiano*) com respeito a situações concretas ou subjetivas, nem partes (salvo partes formais ou processuais). Há apenas requerente e requerido. Defende-se a Constituição e não um bem da vida pretendido em casos concretos (Canotilho, 1987a:809). Os legitimados ativos do art. 103 da CF/88 atuam como substitutos processuais.

O processo objetivo de controle de constitucionalidade tem forma jurisdicional, mas, na verdade, é o exercício de uma função política do Supremo Tribunal Federal (ADIn 138-8-RJ, Rel. Min. Sydney Sanches, RTJ 133:1.019).

O critério fundamental para a caracterização do processo objetivo é a dispensabilidade de interesse de agir (*Rechtsschutzbedürfnis*) e não o fato de ser unilateral ou não-contraditório (Gilmar Ferreira Mendes, 1990a:250; Pinto Ferreira, 1992:335).

Finalidade

A tendência moderna do Direito Constitucional é apontar a dupla função do processo de controle abstrato de normas, consoante assevera Gilmar Ferreira Mendes (1998b: 295):

A amplitude do direito de propositura faz com que pleitos tipicamente individuais sejam submetidos ao Supremo Tribunal Federal, mediante ação direta de inconstitucionalidade. Assim, o processo abstrato de normas cumpre entre nós uma *dupla função*: ele atua tanto como instrumento de defesa da ordem objetiva, quanto como instrumento de defesa de posições subjetivas.

Assim, o processo de controle abstrato de normas³ consiste em instrumento de defe-

sa da Constituição, apenas ocorrendo a defesa de interesses subjetivos – sua segunda finalidade – por via reflexa.

Consequências da natureza objetiva

– *Inaplicabilidade de normas próprias do processo comum*: As regras próprias do processo ortodoxo (seja civil, penal, trabalhista, administrativo etc.) não se aplicam ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade. Ambos são regidos por princípios processuais distintos (ADIn 1.350-RO, Rel. Min. Celso de Mello, julgada em 27/06/96). Essa característica do processo objetivo é de suma importância, da qual decorrem as demais, explicitadas nos outros itens componentes deste tópico.

– *Irrelevância da fundamentação jurídica deduzida na petição inicial*: O STF encontra-se condicionado pelo pedido, mas não pela causa de pedir. Embora o Supremo não possa ampliar o pedido na ação, que se restringe ao exame dos dispositivos (ou parte deles) impugnados pelos entes constitucionalmente legitimados – e, igualmente não pode alcançar outra lei⁴ ou correlata à sob exame –, não está, porém, adstrito à fundamentação jurídica por eles invocada, cabendo-lhe, pois, examinar a constitucionalidade das normas atacadas em face de toda a Constituição Federal (Moreira Alves, 1993:9). Confira-se:

(...) 1. Na ação direta de inconstitucionalidade cujo processo é objetivo, não *inter partes*, a *causa petendi* pode ser desconsiderada e suprida, por outra, pelo STF, segundo sua pacífica jurisprudência. (ADInMC 1.358-DF, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 26/04/96).

– *Aplicação diferenciada do princípio do contraditório* (art. 5º, LV, CF/88): Para o STF, a aplicação do princípio do contraditório é diferenciada, mas existe (ADInMC 1434-0-SP, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 164:506). Consiste na oitiva do órgão responsável pela edição do ato impugnado e na sua defesa pelo advogado-geral da União (art. 103, § 3º, CF/88), incumbido constitucionalmente da defesa do ato ou do texto impugnado, atuando como verdadeiro “curador da presunção da constitucionalidade das leis”. Enquanto o primeiro, embora notificado, pode deixar de se pronunciar sobre a norma atacada; o segundo deverá, obrigatoriamente, defendê-la com os argumentos disponíveis, sendo-lhe vedado admitir a inconstitucionalidade da norma impugnada. A citação do advogado-geral da União e a respectiva defesa do ato atacado é condição de validade da ADIn.

– *Inadmissibilidade da intervenção de terceiros*: A Lei 9.868, de 10/11/99, nos arts. 7º e 18, incorporou o entendimento jurisprudencial do STF no sentido de não admitir os institutos processuais da assistência e do litisconsórcio de terceiros juridicamente interessados (art. 50 do CPC, c/c art. 169, § 2º, do RISTF). Os interesses subjetivos podem ser defendidos por meio de outros mecanismos de defesa existentes no ordenamento jurídico brasileiro, não pelo processo abstrato. Mas, a natureza objetiva não impede a assistência ou o litisconsórcio ativo entre os legitimados ativos para a instauração do controle abstrato de normas, exceto quanto ao litisconsórcio entre o órgão responsável pela feitura da norma objeto de controvérsia em processo já instaurado por outro ente legitimado (ADIn-QO 807-2, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 11/06/93). Excepcionalmente, admite-se a

manifestação de outros órgãos ou entidades, na condição de *amicus curiae* (art. 7º, §2º, Lei 9.868/99), desde que investidos de representatividade adequada (ADIn 2.130-SC, Rel. Min. Celso de Mello, informativo 215). Contudo, o STF entende não ser possível sustentação oral de terceiros admitidos no processo de ação direta na qualidade de *amicus curiae*, cuja manifestação há de ser feita por escrito (ADIn 2.223-DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Informativo 246).⁵

– *Inadmissibilidade de desistência da ADIn e do pedido de medida cautelar*: O STF, seguindo o posicionamento adotado pela Corte Constitucional alemã, decidiu que, proposta a ação direta, inadmite-se a sua desistência, o que restou consignado nos arts. 5º e 16 da Lei 9.868/99. Igual concepção norteia o pedido de medida cautelar (ADInMC 892-7-RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 07/11/97).

– *Inadmissibilidade da argüição da suspeição e do impedimento*: A argüição da suspeição dos Ministros do STF revela-se incabível no processo objetivo de controle abstrato de normas. Em relação ao impedimento, este pode ocorrer se o Ministro houver atuado no processo como requerente, requerido, advogado-geral da União ou procurador da República (Clèmerson Merlin Clève, 2000: 148). Em voto proferido sobre o tema, o Min. Celso de Mello pontificou:

(...) não se legitima a *recusatio judicis*, quer mediante argüição de suspeição, quer mediante oposição de impedimento, ressalvada a situação, absolutamente excepcional, de Ministro da Corte que, “na condição de procurador-geral da República, haja recusado representação para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade”. (ADIn 55-1-DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, RTJ 146:3).

– *Inocorrência de prevenção de processo subjetivo com processo objetivo*: A prévia distribuição de ação mandamental perante a Corte não previne a jurisdição, apta a vincular o relator do processo subjetivo à ADIn (ADInMC 950-8-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 27/10/93). Ressalte-se que se configura a prevenção entre as ações diretas de inconstitucionalidade. O Min. Francisco Rezek esclareceu a posição do Tribunal a respeito do tema, afirmando que a configuração de prevenção, nos processos de ação direta de inconstitucionalidade, opera-se em face da identidade do objeto (*eadem res*) e não por coincidência da matéria (ADIn 888-9, RTJ 151:69).

– *Possibilidade de decisão com dispensa de informações do legitimado passivo*: O STF admite que se o relator, ao receber os autos ou no curso do processo, entender que a questão é urgente, em decorrência de relevante interesse público envolvido, poderá, *ad referendum* do Tribunal, dispensar as informações e, com prévia ciência das partes (em sentido formal), levar a ação a julgamento pelo Tribunal com os elementos de que dispuser (RISTF, art. 170, § 3º)⁶.

– *Aplicação diferenciada de reclamação por descumprimento de decisão do STF*: A reclamação é um instituto típico do controle concreto, disciplinada pela Lei 8.437/92. Será proposta pelo procurador-geral da República ou pelo interessado na causa, para preservar a competência do Supremo Tribunal Federal ou garantir a autoridade de suas decisões (RISTF, art. 156). A Corte admite, de forma excepcional, a reclamação em sede de controle abstrato, atribuindo-a somente ao autor da ação. Exige-se, ainda, que o órgão de

que emanara a norma tida por inconstitucional persista na prática de atos concretos que lhe pressuporiam a validade (STF- Pleno, RT 715/305, dois votos vencidos; STF-RT 713/252, um voto vencido).

– *Irrecorribilidade das decisões*: As decisões proferidas pelo STF em sede de controle abstrato de normas são irrecoríveis, ressalvada a oposição de embargos declaratórios⁷, de acordo com o art. 26 da Lei 9.868/99. Contudo, essa regra é excepcionada quando o procurador-geral da República propõe a ação, mas emite parecer no sentido de sua improcedência, conforme o art. 169, § 1º, do RISTF. Julgada procedente, admite-se a interposição de embargos infringentes pelo procurador-geral com o objetivo de ser reformulada a decisão prolatada (RTJ 109:880 e STF-RDA 158:173).

– *Inadmissibilidade de qualquer espécie de execução dos julgados do STF*: Descabe qualquer espécie de execução da decisão proferida pela Corte em sede de controle abstrato de constitucionalidade e, por este motivo, não há possibilidade de processo cautelar incidental, em razão de este processo destinar-se a assegurar o provimento jurisdicional a ser efetivado com ação futura ou em andamento (AGR 1.326-2-CE, Rel. Min. Mauricio Corrêa, RTJ 168:414).

– *Eficácia contra todos (erga omnes) e efeito vinculante das decisões*: As declarações de constitucionalidade e de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia *erga omnes* e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual

e municipal (art. 28, parágrafo único, Lei 9.868/99). Em consequência disso, o Tribunal não pode mais examinar as normas impugnadas para rever sua posição sobre elas⁸. Diferentemente do controle difuso-incidental, não há necessidade de comunicação ao Senado Federal (art. 52, X, CF/88) para a suspensão da norma do ordenamento jurídico.

– *Não cabimento da ação rescisória*: O Supremo Tribunal Federal não admite o cabimento da ação rescisória em sede de controle abstrato de normas (AR 878-SP, Rel. Min. Rafael Mayer, RTJ 94:58), entendimento este encampado pelo art. 26 da Lei 9.868/99.

– *Inexistência de prazo recursal em dobro* (AGRAFI 2.130-SC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 14/12/01)

Legitimidade ou legitimação

Feito o estudo sobre o processo objetivo de controle abstrato de normas, cumpre a análise do instituto da legitimação no Direito Constitucional brasileiro.

Conceitos de legitimidade ativa e passiva no Direito Constitucional

Importando os conceitos processuais civis para o processo constitucional, pode-se afirmar que tem legitimidade processual ativa quem pode requerer a apreciação e declaração de inconstitucionalidade/constitucionalidade (Canotilho, 1987a:811) e tem legitimidade processual passiva, aquele contra quem se deve dirigir o pedido de apreciação de inconstitucionalidade/constitucionalidade (idem).

Canotilho (1993b:968) menciona dois tipos de legitimidade ativa: a universal e a restrita. Por legitimidade universal, entende-se a legitimidade para a impugnação da constitucionalidade reconhecida a qualquer pessoa (*quisque de populo*) na forma de ação popular. Já a legitimidade restrita, entende-se a reconhecida só a determinadas entidades ou a certos e determinados cidadãos que se encontram em determinada relação com o processo.

O modelo de legitimidade ativa implantado pela CF/88 é de legitimidade concorrente, porque deferida a mais de um co-legitimado (arts. 103, I a IX e § 4º, CF/88), mas restrita, haja vista estar limitado aos entes legitimados constantes do rol.

Legitimados para a propositura⁹ de ADIn

No sistema pátrio, os entes¹⁰ previstos no art. 103 da Constituição Federal de 1988 têm legitimidade ativa para propor ação direta de inconstitucionalidade de leis e atos normativos federais e estaduais em face da Constituição de 1988. São eles: I – o presidente da República; II – a mesa do Senado Federal; III – a mesa da Câmara dos Deputados; IV – a mesa da Assembléia Legislativa; V – o governador de Estado; VI – o procurador-geral da República; VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII – partido político com representação no Congresso Nacional; e IX – confederação ou entidade de classe de âmbito nacional¹¹.

Como se vê, o constituinte de 1988 conferiu o poder de propor a ação direta a autoridades e a órgãos do Estado, mas também estendeu a representatividade aos diversos

setores da sociedade civil. Aliás, os entes ou órgãos constantes dos itens I a VIII compreendem entes especificamente determinados pela Carta Política de 1988, ao passo que o item IX constitui um número indeterminado, na medida em que representa inúmeras confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional.

Ampliação do rol do inciso IX do art. 103 da CF/88

É vital a decisão sobre os entes legitimados para o controle abstrato normativo, pois o seu número é determinante para a garantia e a efetividade da jurisdição constitucional (Kelsen, *apud* Gilmar Ferreira Mendes, 1998c:87).

Em boa hora, assim, a CF de 1988 inovou o sistema de controle de constitucionalidade de 67/69, notadamente em tema de legitimação. Primeiro, previu a ampliação considerável da legitimidade (art.103 da CF/88); segundo, determinou a instituição pelos Estados da representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face das Constituições Estaduais, proibindo a atribuição da legitimação para agir a um único órgão (art. 125, § 2º, da CF/88).

O espírito democrático da Constituição de 1988, que determinou a ampliação dos entes ou órgãos legitimados para a propositura da ação, sofreu influência de vários fatores, dentre estes:

a) o processo de abertura democrática instituído no País com a CF de 1988, com o fim do regime militar;

b) a necessidade de proteger os direitos sociais, legitimando confederações e entidades de classe;

c) a não-obrigatoriedade de propor a representação de inconstitucionalidade por parte do procurador-geral da República, já assentada na jurisprudência do STF e solucionada definitivamente com a Constituição de 1988;

d) a natureza do cargo ocupado pelo procurador-geral da República: cargo de confiança do presidente da República, demissível *ad nutum*.

Pertinência temática

Em virtude do amplo rol de legitimados ativos criado com a nova Carta, o STF construiu jurisprudência no sentido de diferenciar o tratamento dado aos legitimados, o que levou a doutrina a identificar os legitimados universais e os especiais (Clèmerson Merlin Clève, 2000:165).

Os primeiros – o presidente da República, o procurador-geral da República, as mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil¹² – têm legitimidade para preservar a supremacia da Constituição por força de suas próprias atribuições institucionais (Milton Flaks, 1992: 69).

Quanto aos legitimados especiais – governadores de Estado e mesas das Assembleias Estaduais, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional –, há restrições para a propositura da ação. O STF só admite a ação por parte desses entes, se a lei impugnada disser respeito, de algum

modo, às respectivas unidades federadas; e, por parte das confederações e entidades de classe, se a norma em causa ferir os interesses dos respectivos filiados ou associados (idem).

Os legitimados universais podem impugnar qualquer norma, independentemente do seu conteúdo material. Não há de demonstrar interesse jurídico a fim de instaurar o controle de constitucionalidade. O seu interesse deriva de uma necessidade pública de controle, assim como idealizado por Söhn e exposto por Gilmar Ferreira Mendes (1990a: 250). Os legitimados especiais, por sua vez, só podem impugnar uma determinada norma se esta tiver relação com as suas finalidades institucionais.

Portanto, a jurisprudência do STF erigiu o vínculo da pertinência como requisito objetivo qualificador da própria legitimidade ativa *ad causam* do requerente para a instauração do controle abstrato de normas, importando a sua falta em carência de ação¹³. A exigência, todavia, faz-se somente às ações ajuizadas por confederações sindicais, entidades de classe de âmbito nacional, mesas das Assembleias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e governadores dos Estados-Membros e do Distrito Federal (ADIn 1.096-4-RS, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 158:442).

Mas, que se há de entender por pertinência temática? Em sede de ações coletivas, aqui entendidas no sentido amplo, a doutrina entende que *o requisito de pertinência temática significa que: a) as entidades e órgãos da Administração Pública direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, devem estar especificamente destinados à defesa dos interesses transindividuais, objetivados*

na ação civil pública ou coletiva que, como legitimados ativos, pretendam propor; b) as associações civis, fundações privadas, sindicatos, corporações etc. devem incluir entre seus fins institucionais a defesa dos interesses objetivados na ação civil pública ou coletiva por elas propostas, dispensada, embora, a autorização de assembleia. (Hugo Nigro Mazzilli, 2000:189-190).

É dizer, a pertinência temática seria a exigência de adequação temática entre a ação que se pretende propor e os fins institucionais da entidade. Disso não discrepa o Supremo Tribunal Federal, de cuja jurisprudência são hauridos os seguintes conceitos:

– o elo entre os objetivos visados e a norma que se impugna (ADIn 1.139-1-DF, Rel. Min. Marco Aurélio, LEX-STF 196:78; ADIn 1.519-2-AL, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 16/05/97);

– o elo entre os objetivos sociais da confederação e o alcance da norma que se pretende ver fulminada (ADIn 1.151-MG, Rel. Min. Marco Aurélio, RTJ 158:790);

– a relação de pertinência entre a finalidade da associação autora (ou os fins sociais) e o conteúdo da norma impugnada (ADIn 1.115-4-DF, Rel. Min. Néri da Silveira, LEX-JSTF 206:64-735; ADIn 1.096-4-RS, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 158:443);

– a relação de pertinência temática entre o objeto social da instituição da entidade de classe e o tema da Constituição (ADIn 305-4-RN, Rel. Min. Paulo Brossard, RTJ 153:434);

– adequação entre as finalidades estatutárias e o conteúdo material da norma (ADIn 1.114-6-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, RTJ 159:756);

– o nexo de afinidade entre os objetivos institucionais da entidade que ajuíza a ação e o conteúdo material da norma impugnada (ADIn 1.096-4-RS, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 158:443).

Os conceitos mencionados são sinônimos. Por *pertinência temática* entende-se o elo, a adequação, o nexo de afinidade, a pertinência entre as finalidades estatutárias e o conteúdo ou alcance da norma impugnada.

Passa-se, assim, à análise específica do instituto da pertinência temática, agrupando-se em um tópico as confederações sindicais e entidades de classe e, noutro, os governadores de Estado e as mesas das Assembléias Legislativas, em vista de suas similitudes. Não obstante o art. 103 da CF/88 traga a mesa da Assembléia Legislativa (IV) e o governador de Estado (V) antes das confederações e entidades de classe de âmbito nacional (IX), inverteu-se a ordem de análise, em face de seu desenho estar melhor formulado em relação às confederações sindicais e entidades de classe. Afinal, o STF teve mais oportunidades de discutir situações concretas envolvendo essas entidades.

Confederações sindicais e entidades de classe

Conceito

Uma das primeiras dificuldades impostas pelo inciso IX do art. 103 da Constituição foi precisar os conceitos de “confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional”. Vários julgados da Corte Suprema trataram da matéria. Com base no inventário de Milton Flaks (1992:69), afirma-se com re-

lação às confederações e entidades de classe de âmbito nacional:

a) na área sindical, só as confederações, excluídas as federações, mesmo de âmbito nacional, mediante interpretação literal do art. 103, IX, da CF, c/c art. 535 da CLT (ADIn 488, DJ 12/06/92; ADIn 505-7-DF, RTJ 139:468);

b) em respeito a entidades de classe, só reconhece como tais as de âmbito nacional que possuam associados ou membros em pelo menos nove Estados da Federação, por aplicação analógica dos partidos políticos, além de exigir que esses associados ou membros estejam ligados entre si pelo exercício da mesma atividade econômica ou profissional (ADIn 79-9, RTJ 147:3; ADIn 386, LEX STF 169:40).

Não configuram entidades de classe para fins do art. 103, IX, da CF/88:

a) organização formada por associados pertencentes a categorias diversas;

b) associação de associação (ADIn 79-9, RTJ 147:3);

c) pessoa jurídica de direito privado que reúna como membros integrantes associações de natureza civil e organizações de caráter sindical (ADIn 79-9, RTJ 147:3);

d) associação civil voltada à finalidade altruísta de promoção e defesa de aspirações cívicas de toda a cidadania (ADIn 61, DJ 28/09/90);

e) associação que reúne, como associados, órgãos públicos sem personalidade jurídica e categorias diferenciadas de servidores (ADIn 67, DJ 15/06/90);

f) *classe* no sentido de simples segmento social, mas de *categoria profissional* (ADInMC 894-3-DF, RTJ 155:406).

Fundamento jurídico

A fundamentação utilizada pelo STF, para justificar a exigência do requisito da pertinência temática em relação às confederações sindicais e às entidades de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da CF), partiu da natureza jurídica dessas entidades. Sendo pessoas de direito privado, não dispõem de interesse genérico de defesa da supremacia constitucional, mas da defesa de seus interesses particulares. Aplica-se, então, o princípio da especialidade aos fins institucionais dessas entidades. Esses fundamentos exsurgem do voto do Min. Sepúlveda Pertence na ADInMC 305-4-RN, *verbis*:

(...) Já se disse que a *personalidade jurídica*, especialmente a de *direito privado*, é uma técnica de realização de interesses determinados, que tem *os limites de sua atuação demarcados por suas finalidades institucionais*. (...) (RTJ 153:434). (destacou-se)

Alcance da exigência

Primeiramente, exigiu-se a pertinência apenas das entidades de classe de âmbito nacional (ADIn 396-6-DF, Rel. Min. Paulo Brossard; ADIn 138-RJ, Rel. Min. Sydney Sanches; e ADIn 838-PR, Rel. Min. Carlos Velloso). Todavia, a partir do julgamento da ADIn 1.114-6-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, o STF adotou postura mais rígida também quanto a confederações sindicais (ADIn 1.096-4-RS, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 158:444).

Ressalte-se que a pertinência temática não depende de que a categoria respectiva seja o único segmento social compreendido

no âmbito normativo do diploma impugnado. Se o texto compreender diversas categorias, qualquer delas poderá impugná-lo (ADIn 1.282-SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Informativo 292).

Critérios para aferição da pertinência temática

– *Adequação temática*: Este é o critério básico, que, por ser flexível, comporta um grande número de julgados. Prende-se à idéia de adequação entre as finalidades estatutárias da instituição e o conteúdo da norma impugnada. Todos os acórdãos que foram utilizados para conceituar a pertinência temática se enquadram neste critério.

– *Prejuízo*: A conotação de prejuízo (efetivo ou potencial) constitui critério de incidência mais rara, sendo sua fonte principal os votos do Min. Néri da Silveira. Na ADInMC 305-4-RN, Rel. Min. Paulo Brossard (RTJ 153:429), a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) suscitou a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte (§ 4º do art. 82; § 2º dos arts. 87, 89 e 90; art. 160 do texto constitucional e art. 12 do ADCT) e o art. 3º da Lei Complementar Estadual 77/90. Estas disposições assemelhavam as funções do Ministério Público às de membros do Poder Judiciário e vinculavam vencimentos de procuradores, defensores públicos, delegados de polícia aos de procuradores de justiça. Em seu voto, o Min. Néri da Silveira (RTJ 153: 435) enfatizou:

(...) O certo é que numa situação como noutra do inciso IX em exame, há de se entender que a Constituição quer dar, a essas entidades de representação das diferentes

categorias profissionais, uma via, para que todas essas categorias possam, também defender seus interesses, diante da lei ou do ato normativo inconstitucional, perante o Supremo Tribunal Federal, em ação direta. Penso que não cabe emprestar origem diferente ao dispositivo. Ora, se não se pode conferir sentido diverso, sem dúvida, deve existir vinculação entre o interesse, a destinação da entidade, aquilo que compõe os seus fins e a norma que possa *prejudicar* esses interesses e fins. (...) (destacou-se).

– *Interesse indireto*: A norma pode não afetar diretamente os fins institucionais das confederações ou das entidades de classe, mas pode afetar os seus interesses por via reflexa. Esse critério foi expressamente enunciado na ADInMC 1.464-1-DF, Rel. Min. Moreira Alves, LEX-JSTF 224:50, proposta pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol), da qual se depreende da respectiva ementa:

– *Ação direta de inconstitucionalidade. Falta do requisito da pertinência temática.*

– Têm razão as informações quando sustentam que, no caso, falta um dos requisitos da ação direta de inconstitucionalidade que é o da pertinência entre a classe que a autora representa – a dos delegados de polícia – e o diploma legal impugnado que a essa classe não diz respeito.

– Com efeito, para que haja essa pertinência é necessário que as normas impugnadas se apliquem, *direta ou indiretamente*, à classe representada pela entidade autora.

– Ora, no caso, isso não ocorre.

– Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida (LEX-JSTF 224:50). (destacou-se)

A associação arguiu a inconstitucionalidade, com pedido de liminar, da Lei 2.465, de 24/11/95, do Estado do Rio de Janeiro, que revogara parcialmente a Lei 2.216, de 18/01/94. O diploma questionado cuidou, dentre outras coisas, de restabelecer tão-só para os *agentes e auxiliares da Polícia Civil*, proibição estatutária anterior, consistente no exercício de quaisquer outras atividades que não as concernentes à função policial, vedando-lhes, especialmente, o desempenho de funções de vigilância privada.

O STF entendeu que as disposições legais não se aplicam aos delegados de polícia, uma vez que se encontram enquadrados, por força da legislação estadual, na categoria *Autoridade Policial*, portanto, categoria distinta dos agentes e auxiliares da Polícia Civil. Dessa forma, o Tribunal, por votação unânime, não conheceu da presente ação direta, sob a alegação de falta de pertinência temática.

Enquanto o interesse indireto justificou a atuação da entidade de classe (AMB) na ADIn 138-8-RJ (Rel. Min. Sydney Sanches, RTJ 133:1.011), em outras decisões encontradas na jurisprudência do Tribunal, este interesse não foi suficiente para justificar o requisito da pertinência temática (ADInMC 1.151-MG, RTJ 158:790; ADInMC 1.519-2-AL, DJ 16/05/97).

Nota-se que a jurisprudência da Corte Suprema não tem adotado uma uniformidade, aferindo a pertinência temática caso a caso. Por isso, o Min. Paulo Brossard (RTJ 133: 1.021) indaga acerca dos limites dos interesses das confederações ou entidades de classe em impugnar determinada norma.

Dada a imprecisão desse critério, constata-se que as decisões do STF contêm uma grande margem de discricionariedade, podendo originar decisões casuísticas.

O Supremo já reconheceu a legitimidade de uma determinada organização, para negá-la em um momento seguinte. A Federação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho teve sua legitimidade reconhecida na ADIn 37-3, relativa à Medida Provisória 44, de 30/03/89, com medida liminar deferida, e, em seguida, veio a ter sua legitimidade infirmada nas ADIn's 433-6, 526-1 e 530-8.

– *Casos especiais*: Insere-se nesse contexto dois casos especiais de legitimidade: o relacionado com motivos cívicos ou altruístas e a legitimidade supletiva.

Matérias condizentes com objetivos cívicos ou defesa de posições altruístas, embora legítimos, não dilargam a legitimidade ativa das confederações e entidades de classe de âmbito nacional para a propositura da ADIn, quando a norma tachada de inconstitucional não guarda pertinência com a área específica de sua essencial destinação corporativa (ADInMC 1.151-MG, Rel. Min. Marco Aurélio, RTJ 158:794).

Como mencionado, só os legitimados universais têm legitimidade concorrente, já que atuam em defesa da Constituição e da ordem jurídica. Quedando-se inertes, não cabe aos legitimados especiais uma atuação supletiva, por melhores que sejam os propósitos (ADInMC 1.114-6-DF, Rel. Min. Marco Aurélio, RTJ 159:758; ADInMC 1.139-1-DF, Rel. Min. Marco Aurélio, LEX-JSTF 196:80). É necessário o requisito da pertinência temática a fim de se configurar a legitimidade do ente.

É importante dizer que este requisito, de observância obrigatória para os legitimados especiais, não é excetuado em nenhuma hipótese.

Pertinência temática em relação aos governadores de Estado e às mesas das Assembléias Legislativas

O requisito em relação a governadores e mesas das Assembléias Legislativas das unidades da Federação pode ser estudado em 3 (três) planos, a depender de o texto impugnado ser norma local, norma federal ou norma originária de outro Estado ou do Distrito Federal.

– *normas locais*: Com relação às leis locais, é evidente que as cúpulas dos Poderes Executivo e Legislativo estaduais têm interesse na compatibilidade das normas elaboradas nos seus Estados com a Constituição Federal e na preservação da ordem e da segurança jurídicas nestas unidades, seja porque o poder constituinte dos Estados é decorrente dos mandamentos da Carta Política de 1988, seja porque as leis locais têm influência direta na regulação das questões internas das unidades da Federação. Sobre o tema, é comum ações diretas propostas pelo governador de Estado que questionam a edição de leis pela respectiva Assembléia Legislativa, ferindo a sua iniciativa exclusiva (ADIn 1.677-DF, Rel. Min. Moreira Alves, Informativo 296; ADIn 1.730-RN, Rel. Min. Moreira Alves, Informativo 296; e ADIn 1.487-SC, Rel. Min. Sydney Sanches, Informativo 297).

– *normas federais*: Em relação às normas federais, satisfaz-se o requisito em foco quando os efeitos destas normas repercutirem

na esfera de autonomia estadual. A ADInMC 1.307-MS (Rel. Min. Francisco Rezek, *DOU* 1º/08/95, RTJ 159:771) questionou diretamente¹⁴ a impugnação de leis federais por parte de uma mesa de Assembléia Legislativa estadual. A ação, movida pela mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul, impugnou o art. 2º da Medida Provisória 1.023, de 08/06/95, e algumas resoluções do Conselho Monetário Nacional, tendo como conteúdo material discussões sobre o crédito rural. O Supremo não conheceu da ação por falta de pertinência temática entre o conteúdo material das normas impugnadas – crédito rural – e a competência ou os interesses da Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul.

As normas atacadas, cujo conteúdo material diz respeito a crédito rural, podem não imprimir efeitos à Assembléia Legislativa do Mato Grosso do Sul, entretanto, podem afetar os interesses do Estado. Caso a norma federal repercuta em um Estado da Federação ou traga efeitos negativos em sua esfera, acredita-se que assiste razão às autoridades estaduais a sua impugnação.

– *normas originárias de outros Estados ou Distrito Federal*: Nestas, para que haja pertinência, a norma deve produzir efeitos negativos na esfera do Estado impugnante. A ADInMC 902-SP (Rel. Min. Marco Aurélio, *DJ* 22/04/94, RTJ 151:444) tratou diretamente do tema, figurando como requerente o governador do Paraná e como requeridos o governador de São Paulo e seu secretário da Fazenda. Na ocasião, questionou-se o Decreto 33.656, de 16/04/93, do Estado de São Paulo, que conferira à indústria de informática e automação incentivo fiscal consistente

no crédito de 50% do valor do ICMS, fato que acabaria provocando o êxodo das empresas do setor, por não poder competir com os preços oferecidos pelas indústrias paulistas. A Corte assim reconheceu pertinência temática:

(...) Na espécie, o que se nota é que, mediante decreto, o Estado de São Paulo introduziu benefício fiscal que tem inegável repercussão na política de incentivo de outros Estados, objetivando à manutenção e o alargamento do próprio parque industrial. O teor do decreto mostra-se, neste primeiro exame, com autonomia suficiente a ensejar esta ação direta. Por outro lado, a inicial permite a compreensão da espécie, exurgindo das conseqüências da norma, no campo dos incentivos, a pertinência da presente medida, considerada a atuação do requerente.

(...) O *risco* decorre da desigualdade estabelecida e, portanto, da *possibilidade do prejuízo* para o Estado do Paraná, relativamente à extensão do respectivo parque industrial (destacou-se).

Mais recentemente, o STF afastou a alegada falta de pertinência temática na ação proposta pelo governador do Estado de Goiás contra a Lei 2.210/2001 do Estado do Mato Grosso do Sul que vedava a fabricação, o ingresso, a comercialização e a estocagem de amianto ou de produtos nele baseados, destinados à construção civil no Estado, sob o fundamento de que, sendo Goiás um dos maiores produtores de amianto, seu interesse reside na necessidade de preservar sua economia, inclusive quanto à arrecadação tributária estadual (ADInMC 2.396-MS, Rel. Min.^a Ellen Gracie, Informativo 243).

A Lei 9.868/99 e a pertinência temática

Não obstante a Constituição de 1988 tenha previsto o controle abstrato de normas, seguia-se, procedimentalmente, a ação direta interventiva regida pela Lei 4.337/64. Somente com a Lei 9.868, de 10/11/99, o legislador tratou especificamente da ADIn e da ADC. Todavia, não alterou o sistema então vigente, apenas consolidou a doutrina e a jurisprudência construída sobre o tema¹⁵.

O parágrafo único do art. 2.º da Lei 9.868/99 reconheceu a necessidade de demonstração de pertinência de alguns dos entes legitimados. No entanto, o presidente da República vetou o dispositivo que tinha a seguinte redação:

Art. 2.º. (...)

Parágrafo único. As entidades referidas no inciso IX, inclusive as *federações sindicais* de âmbito nacional, deverão demonstrar que a pretensão por elas deduzida tem *pertinência direta* com os seus objetivos institucionais. (destacou-se).

Questiona-se, assim, se o requisito da pertinência restou abolido ou se ainda se mantém. A resposta encontra-se nas razões do veto presidencial. Em primeiro lugar, o dispositivo estendeu às federações a legitimação para a propositura de ADIn, o que como visto, chocava-se frontalmente com a jurisprudência do STF, que somente legitimara as confederações sindicais, mediante interpretação literal do art. 103, inciso IX, da Constituição, c/c o art. 535 da CLT (ADIn 488, DJ 12/06/92; ADInMC 1.003, Rel. Min. Celso de Mello). Em segundo lugar, como o veto parcial só pode alcançar inteiro teor de artigo, parágrafo e alínea (art. 66, § 2.º,

da CF/88), a manutenção do mencionado parágrafo único tornar-se-ia incompatível com a jurisprudência do STF, construída para sufragar a praxe legislativa usual no período da ditadura consistente em alterar palavras do dispositivo, de modo a lhe alterar todo o sentido. Optou-se, então, por manter a matéria tratada a nível jurisprudencial, vetando o parágrafo.

Assim procedendo, manteve-se a exigência da pertinência temática.

Crítica ao instituto da pertinência temática

Como visto, o processo objetivo de controle abstrato de normas é de natureza essencialmente política, o que imprime as características básicas de sua constituição e desenvolvimento. Não há no processo objetivo: partes (salvo em sentido formal), lide (no sentido *carneluttiano*), perseguição de interesses individuais ou busca de qualquer grau de subjetividade. Destina-se à defesa da Constituição, tendo por *advogado* – como qualifica Gilmar Ferreira Mendes (1998c:91) – os entes constitucionalmente legitimados. A Corte Suprema atua como legislador negativo e suas decisões gozam de eficácia *erga omnes*.

Em verdade, a Constituição Federal de 1988, em nenhum dispositivo, restringiu a legitimidade dos entes autorizados para a instauração do controle abstrato de normas. A rigor, estabeleceu paridade de tratamento aos entes legitimados. Porém, devido ao acúmulo de processos advindos principalmente da ampla legitimidade conferida¹⁶, o STF estabeleceu uma série de restrições. Uma destas foi a construção jurisprudencial do instituto

da pertinência temática, o qual tem sofrido bastantes críticas da doutrina.

Flávia Piovesan (1995:102) entende que a exigência da pertinência temática é a conversão de um instrumento de defesa objetivo em verdadeiro instrumento de defesa subjetivo. Já o Min. Paulo Brossard, não obstante reconheça as razões de utilidade e conveniência, não o aceita por entender que a Constituição Federal colocou no mesmo plano jurídico todos os legitimados no art. 103, sendo descabida a exigência do vínculo temático (RTJ 153:431-432).

Por sua vez, Arthur Castilho Neto (1993:39) sustenta que a legitimidade para o controle abstrato de normas deveria restringir-se apenas aos entes estatais:

Merece reparos o dispositivo constitucional que define o elenco de entidades ou pessoas legitimadas para ajuizar a ação direta. Creio eu que se deva restringir seu uso ao procurador-geral da República e aos Poderes do Estado, evitando-se a sobrecarga do Judiciário com excessivas ações, intentadas – faço aqui as honrosas ressalvas – por espírito de emulação ou por razões políticas.

Adotando posicionamento semelhante, Gilmar Ferreira Mendes (1998c:144-145) defendeu a supressão da legitimidade ativa das confederações e entidades de classe de âmbito nacional:

A outorga de ampla legitimação aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, aos governadores de Estado, às mesas das Assembléias Legislativas, à Ordem dos Advogados do Brasil, ao procurador-geral da República, dentre outros, já seria suficiente para colocar o nosso sistema entre os mais benevolentes

ou liberais no que tange à possibilidade de instauração do controle abstrato de normas.

Também de uma perspectiva rigorosamente prática, pode-se afirmar-se que dificilmente alguma questão constitucional relevante deixará de ser suscitada por um desses órgãos ou entes legitimados.

É legítimo concluir, portanto, que o legislador constituinte não cometeria nenhum ato censurável se deixasse de contemplar as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional dentre os detentores de direito de propositura da ação direta de inconstitucionalidade.

Realmente, a demonstração de adequação temática entre a norma e os objetivos da entidade, da possibilidade de prejuízo ou do interesse, seja direto ou indireto, por parte das entidades corporativas, e a demonstração de que certa norma fere os interesses de um Estado, por parte de seu governador ou da mesa da sua Assembléia Legislativa, denota caráter nitidamente individual. Quando está se perseguindo alguma correlação entre a norma e o ente legitimado (legitimidade ativa *ad causam*), implica a imposição de um interesse de agir por parte do legitimado.

No entanto, não se pode chegar ao extremo de, sob a pecha de incompatibilidade como processo objetivo, afastar a legitimação a entes privados. Afinal, a previsão de legitimidade a esta categoria consistiu em uma das mais democráticas inovações da Constituição de 1988 e merece ser respeitada.

Assim, dois extremos conflitam: a) uma limitação do direito de propositura pode retirar a eficácia do controle abstrato, restringindo, assim, a possibilidade de impugnação de atos normativos; b) uma ampliação des-

mensurada do leque de legitimados ativos pode provocar uma sobrecarga de processos no Tribunal, conduzindo à baixa qualidade de suas decisões, abalando a ordem e a segurança jurídica, e a obrigação de o Tribunal ocupar-se de questões de menor relevância.

Em verdade, a exigência idealizada pelo Supremo Tribunal Federal para limitar a legitimação no controle abstrato de normas demonstrou equilíbrio entre a necessidade política de assegurar ao STF condições de julgamento mediante diminuição do volume de processos e a garantia constitucional de legitimação de entes privados.

Conclusão

1. A CF/88 trouxe inovações em tema de controle de constitucionalidade, dentre as quais se destaca a ampla legitimidade para a propositura da ADIn, atribuída a entes públicos e privados.

2. No controle abstrato de normas, o processo tem forma jurisdicional, mas na verdade, é o exercício de uma função política do STF. Caracteriza-se por sua natureza objetiva, em que não há partes (formais) nem lide, atuando os legitimados em interesse da coletividade, como substitutos processuais. Destas decorrem as demais características, notadamente processuais como a impossibilidade de desistência, de intervenção de terceiros, de execução do julgado, de propositura de ação rescisória etc..

3. Não obstante a Constituição Federal de 1988 tenha ampliado o elenco de legitimados, o STF tem restringido a legitimidade ativa. Uma das formas foi a criação jurispru-

dencial do requisito da pertinência temática.

4. Trata-se de vínculo exigido de confederações sindicais, entidades de classe de âmbito nacional, mesas das Assembléias Legislativas ou da Câmara Legislativa do DF e governadores de Estados e do DF (legitimados especiais), verdadeiro requisito qualificador da legitimidade ativa *ad causam*. Os legitimados especiais necessitam demonstrar interesse em impugnar a norma, por esta repercutir em sua esfera jurídica. De consequente, a ausência de pertinência temática implica carência de ação.

5. Extraem-se da jurisprudência do STF critérios para aferição da pertinência temática em relação às confederações sindicais e entidades de classe (art. 103, IX, CF/88): adequação temática, prejuízo e interesse indireto. Já em relação aos governadores de Estado e às mesas das Assembléias Legislativas, constata-se que estes entes apenas são legitimados para a propositura da ADIn quando a lei ou o ato impugnado produzir efeitos negativos na esfera do Estado impugnante.

6. A demonstração de pertinência temática por parte dos legitimados especiais implica a transposição de situações subjetivas para o processo objetivo de controle abstrato de normas. Não obstante incompatível com a natureza do processo objetivo, a pertinência temática constitui-se em importante instrumento democrático do controle abstrato de constitucionalidade de leis, na medida em que equilibra a necessidade política de assegurar ao STF condições de julgamento mediante diminuição do volume de processos e a garantia constitucional de legitimação de entes privados.

Referências Bibliográficas

- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *As partes na ação declaratória de constitucionalidade*. In: Revista de Direito da Procuradoria Geral, Estado da Guanabara, 13, p. 67-79, 1964.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 4ª ed. Coimbra : Livraria Almedina, 1987a. 1987p. _____ . *Direito Constitucional*. 6ª ed. Coimbra : Livraria Almedina, 1993b. 1.228p.
- CASTILHO NETO, Arthur de. *Reflexões críticas sobre a ação direta de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal*. In: Revista da Procuradoria-Geral da República, Brasília, 2, p. 10-79, jan./fev./mar., 1993.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2ª ed. rev. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 2000.
- FLAKS, Milton. *Instrumentos processuais de defesa coletiva*. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 190:I-III, p. 61-77, out./dez., 1992.
- LOURENÇO, RODRIGO LOPES. *Controle da Constitucionalidade à luz da Jurisprudência do STF*. 2ª ed. RJ : Forense.1999.
- PIOVESAN, Flávia C. *Proteção judicial contra omissões legislativas*. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1995.
- PINTO FERREIRA, Luiz. *Comentários à Constituição*. 4º volume, arts.92 a 126. São Paulo : Editora Saraiva, 1992.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade – Aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo : Editora Saraiva, 1990a.
- _____. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. São Paulo : Celso Bastos Editor, 1998b.
- _____. *Jurisdição Constitucional*. 2ª ed. São Paulo : Editora Saraiva, 1998c.
- _____. *A Fiscalização Concreta da Corte Constitucional em Portugal*. In TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo Teixeira (coordenador). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo : Editora Saraiva, 1993, p. 15-29.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo – Meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2000, p. 189-190.
- MOREIRA ALVES, José Carlos. *A Evolução do Controle de Constitucionalidade no Brasil*. In TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo Teixeira (coordenador). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo : Editora Saraiva, 1993 , p. 1-14.

Notas:

¹ A íntegra do presente trabalho encontra-se na biblioteca da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – FESMPDFT, embora sem as atualizações aqui realizadas.

² Atual ação direta genérica de inconstitucionalidade (ADIn).

³ São instrumentos de controle abstrato de normas a ação direta de inconstitucionalidade genérica (ADIn), ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADIn por omissão), a ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

⁴ O Direito Constitucional português admite a inconstitucionalidade por arrastamento ou consequencial de outras normas do mesmo diploma legal que o requerente não tenha determinado, justificada pela conexão e interdependência de certos preceitos com os dispositivos legais especificamente impugnados (Jorge Miranda, 1996:461; Canotilho, 1987a:788). Isto não implica a admissão generalizada desse tipo de inconstitucionalidade, sobretudo se houver um limite material inequívoco. Somente é admissível relativamente a preceitos contidos no ato normativo impugnado, não devendo alargar-se a preceitos fora do ato normativo sujeito à fiscalização constitucional (Canotilho, 1987a:788). Entretanto, o Supremo Tribunal Federal não admite a inconstitucionalidade consequencial (Clèmerson Merlin Clève, 2000:155; Gilmar Ferreira Mendes, 1990a:272).

⁵ Uma peculiaridade interessante é que na ADC não se admite o *amicus curiae*, tendo em vista o veto presidencial ao § 2º do art. 18 da Lei 9.868/99.

⁶ Rodrigo Lopes Lourenço (1999:31/32) e Clèmerson Merlin Clève (2000:148) entendem que este dispositivo não foi recepcionado pela Carta Política de 1988, porque pode eliminar a defesa do ato impugnado pelo advogado-geral da União e o parecer do procurador-geral da República, peças exigidas no art. 103, § 3º e § 1º, da

CF/88, respectivamente.

⁷ Legitimado exclusivo para oposição de embargos declaratórios é o requerente da ação (ADIn ou ADC), consoante reiterada jurisprudência do STF (ADIn 2.323, Rel. Min. Ilmar Galvão, *DJ* 24/08/01; ADIn 1.105, Rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ* 16/11/01; e ADIn 2.098, Rel. Min. Ilmar Galvão, *DJ* 19/04/02).

⁸ O sistema brasileiro se afasta do controle concentrado europeu, no qual, via de regra, a sentença de rejeição de inconstitucionalidade não impede que a Corte Constitucional reexamine a norma impugnada em outra ação (Moreira Alves, 1993:9).

⁹ Os legitimados passivos na ADIn são as autoridades ou os órgãos legislativos de que emanaram o ato atacado.

¹⁰ As autoridades referidas no art. 103, incisos I a VII, da Carta Política, possuem capacidade postulatória em processo de controle abstrato de normas (ADIn 127-2-AL, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 144:3), o que significa não precisarem de contratar advogado para subscrever a petição.

¹¹ A ADC poderá ser proposta pelo presidente da República, pela mesa do Senado, pela mesa da Câmara dos Deputados ou pelo procurador-geral da República (art. 103, §4º, CF/88).

¹² Não se aplica o instituto da pertinência temática ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (ADIn 3, RTJ 142:363; ADInMC 305-4-RN, RTJ 153:432 e ADInMC 1.114-DF, RTJ 159:758) e aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional (ADIn 1.096-4-RS, RTJ 158:441; ADIn 109-4-DF, RTJ 130:522; ADInMC 1.250-DF, *DJ* 30/06/95, ADIn 1.626-DF, *DJ* 26/09/97; ADIn 1.996-1-DF, *DJ* 27/06/99). A essencialidade destes entes para o Estado de Direito foi fator determinante para sua legitimidade universal (RTJ 158:441). Ressalte-se que a perda de representação parlamentar no Congresso Nacional caracteriza ilegitimidade ativa superveniente do partido político para prosseguir no processo (ADIn 2.202-DF, ADIn 2.465-RJ, ADIn 2.723-RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Informativo 299).

¹³ Tratando-se de ações diretas, a ausência das condições da ação¹³ leva o Supremo a decidir pelo “não cabimento” da ação direta, que “não é caso” dela ou ainda que “não conhece da ação”. Tecnicamente, diz-se incabível (ou não se conhece) um recurso que não atende aos pressupostos recursais genéricos, de modo que ele não ultrapassará o juízo de admissibilidade. A rigor, todavia, a não-satisfação das condições da ação de controle de constitucionalidade por via direta e a decisão que não a admite significa “carência de ação” (Barbosa Moreira, 1964:74).

¹⁴ Discutiu-se superficialmente o tema em algumas ações propostas por outros entes.

¹⁵ Uma inovação importante consistiu no acréscimo do art. 8º à Lei 8.125/91 do Distrito Federal, regulamentando a ação direta inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face de sua lei orgânica (art. 30). O modelo de controle de constitucionalidade adotado para o Distrito Federal guarda simetria com o insculpido pela Carta Política de 1988 para a Federação. Legitimou, inclusive, entidades sindicais ou de classe, de atuação no Distrito Federal, e exigiu a dedução do requisito da pertinência temática entre a norma impugnada e os seus objetivos estatutários.

¹⁶ Outros fatores também são apontados para o crescimento do número de ADIn's ajuizadas perante o STF, tais como: a) a Constituição de 1988 é uma Constituição analítica; b) a superveniência de Constituições estaduais a partir de 1988; c) a inflação legislativa nos Estados contemporâneos, especialmente recém-industrializados (Clèmerson Merlin Clève, 2000:162). Fala-se ainda em ações propostas por emulação, motivos políticos, temerários ou por má-fé